



Le pilotage des projets complexes

---



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

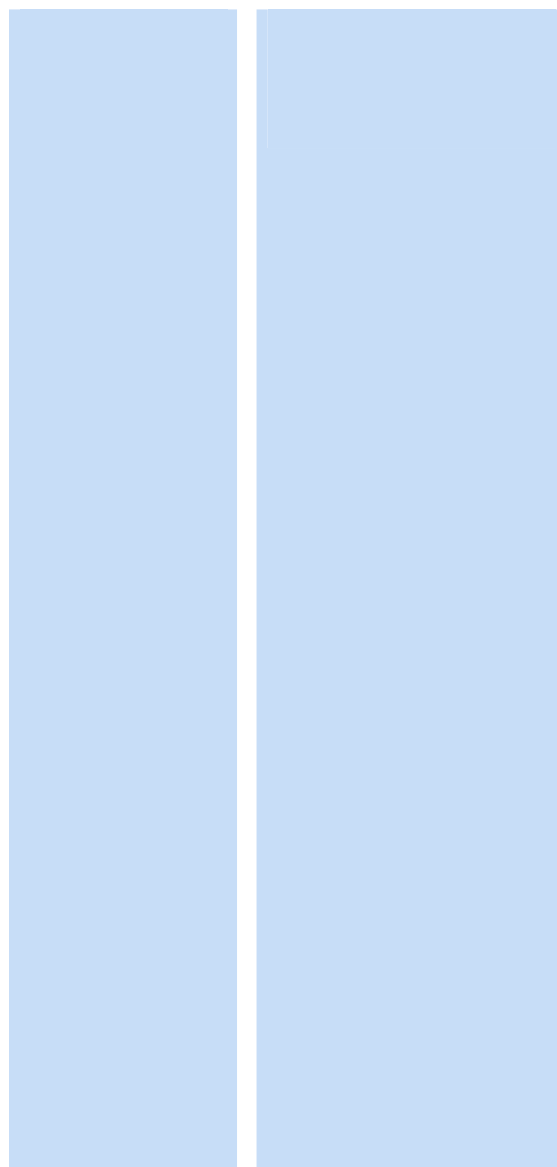
EPFL ENAC INTER CEAT • P.J. • Station 9 • CH-1015 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

## Le pilotage des projets complexes

Lilli Monteventi Weber, géographe-aménagiste

Jacques Macquat, architecte-urbaniste

Michel Rey, économiste



Lausanne, octobre 2005

# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| Préambule .....   | 2         |
| <b>1. Introduction.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2. Eléments de problématique.....</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1 Les mutations du contexte territorial .....                                   | 5         |
| 2.2 Les tendances de la production urbaine.....                                   | 7         |
| <b>3. Enseignements relatifs au management de projets urbains complexes .....</b> | <b>12</b> |
| 3.1 La notion de complexité .....   | 13        |
| 3.2 Importance du contexte .....  | 15        |
| 3.3 La création de sens pour et par le projet .....                               | 16        |
| 3.4 Domestiquer le temps .....  | 18        |
| 3.5 La mise en place de dispositifs ad hoc pour le pilotage des projets .....     | 20        |
| <b>4. Conclusion: conséquences pour l'acteur public.....</b>                      | <b>25</b> |
| <b>Annexe 1: Bibliographie .....</b>  | <b>27</b> |
| <b>Annexe 2: Personnes de contact pour les projets.....</b>                       | <b>30</b> |
| <b>Annexe 3: Participants aux journées-ateliers .....</b>                         | <b>31</b> |

## Préambule



Compte tenu des mutations territoriales en cours, les aménagistes cantonaux constatent que les instruments d'aménagement du territoire à disposition ne permettent plus de mener à bien la planification des projets qui présentent une grande complexité en raison de leur envergure, des échelles spatiales à considérer, des nombreux domaines et acteurs concernés.

Partant de ce constat, les auteurs de ce texte ont organisé des journées-ateliers au cours desquelles des projets récents — suisse et étrangers — ont été présentés par les responsables de leur pilotage et discutés avec des aménagistes des cantons et des villes de Suisse romande. L'objectif de ces échanges était de mettre en évidence:

- les éléments novateurs des dispositifs de planification mis en place pour palier aux lacunes actuelles des instruments et pratiques en aménagement;
- les difficultés rencontrées;
- les réponses trouvées.

Un certain nombre de projets, le plus souvent choisis ou proposés par les participants eux-mêmes, ont été examinés au cours de quatre journées-ateliers, réunissant une quinzaine de participants (voir annexe 3). Les projets étaient, selon les cas, des projets complexes, compte tenu d'un nombre important de partenaires ou de leur insertion dans un site contraint, emblématiques d'enjeux du développement territorial actuel, à portage essentiellement privé mais susceptible de présenter des pratiques et/ou des instruments transférables à l'acteur public.<sup>1</sup>

### Projets

- Zürich-West (10)
- Secteur Martinet-Morâche à Nyon (2)
- Place de la Gare à Yverdon (9)
- Centre commercial et de loisirs Malley Lumières, dans l'agglomération lausannoise (4)
- Stade St-Jacques à Bâle/Stade de Suisse à Berne (Wankdorf) (8) + (1)
- Centre mondial du cyclisme à Aigle (6)
- Les relais autoroutiers de Bavois (VD) et de Lully- Rose de la Broye (FR), (5)
- Le tramway de Strasbourg (3)

### Type

- Secteurs de villes: requalification/valorisation
- Equipement
- Infrastructures de transport

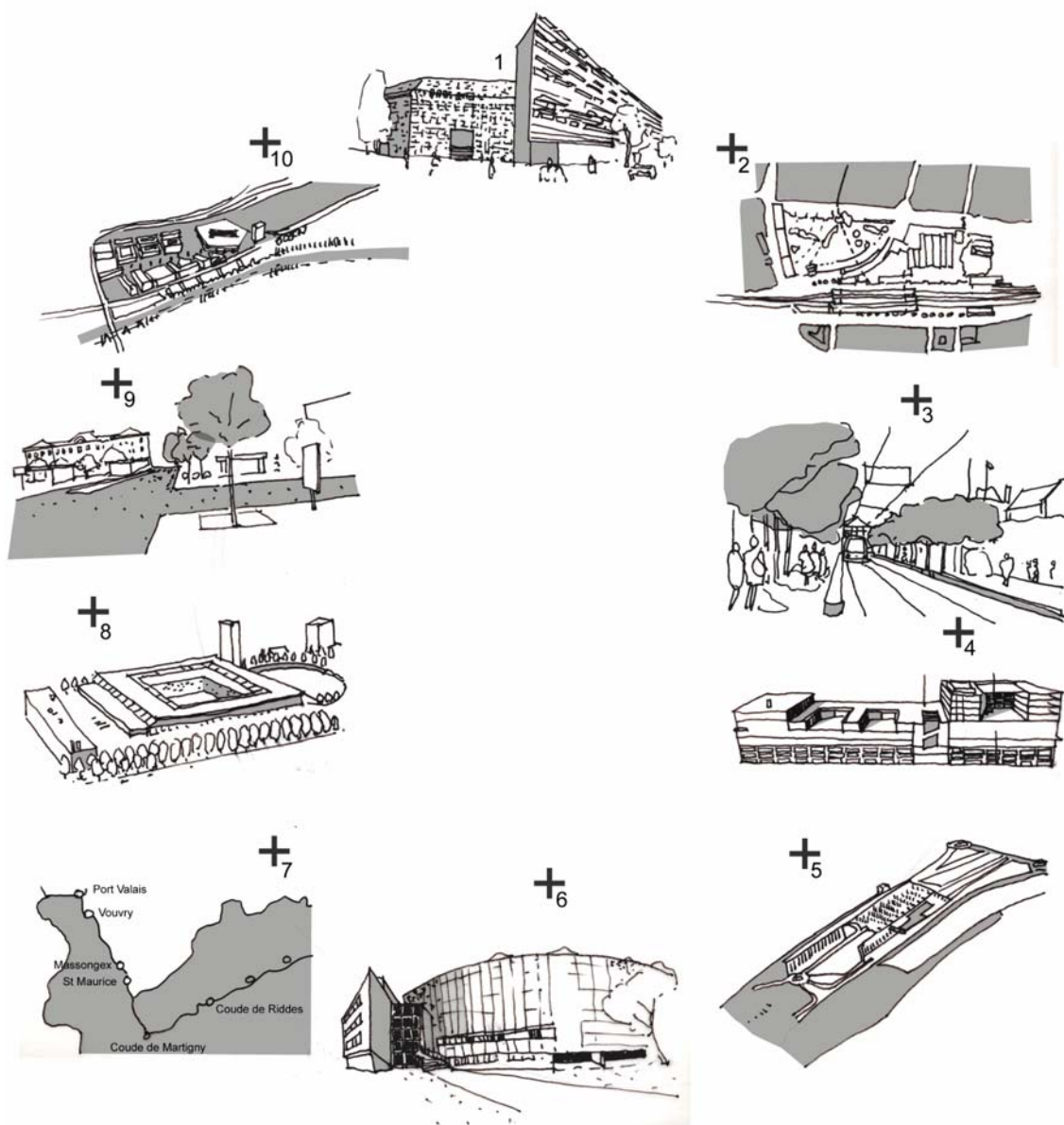
<sup>1</sup> Pour chaque projet, une personne de contact est indiquée en Annexe 2.

- La 3<sup>e</sup> correction du Rhône (VS), (7)

- Projet territorial à grande échelle

Chaque projet apportait un éclairage sur un point particulier de la problématique: éléments déterminants pour mener à bien la planification de projets complexes; articulation entre planification et réalisation; montages organisationnels et financiers des projets.<sup>2</sup>

Ce texte s'appuie à la fois sur l'analyse de ces cas et sur les apports plus théoriques fournis par la littérature sur le sujet.



<sup>2</sup> Chaque projet a fait l'objet d'un petit dossier distribué aux participants.

## 1. INTRODUCTION



Depuis plusieurs années, praticiens et chercheurs s'accordent pour affirmer que les pratiques et instruments d'aménagement du territoire et d'urbanisme ont atteint leurs limites. Ils s'efforcent de trouver de nouvelles solutions mieux adaptées à certains types de projets, compte tenu d'une part de leur complexité intrinsèque, d'autre part des mutations territoriales. En effet si les procédures et instruments usuels satisfont à la planification et à la réalisation de projets de construction et d'urbanisme «simples», il semble ne pas en aller de même pour nombre d'autres projets, qu'ils naissent à l'instigation de collectivités publiques ou d'acteurs privés: requalification d'importants secteurs urbains, infrastructures de transport, équipements commerciaux ou de loisirs, par exemple.<sup>3</sup>

L'objectif de ce texte est de mettre en évidence:

- les principales mutations territoriales auxquelles on assiste (la nature du changement);
- les conséquences en termes de production urbaine (quelles modalités: les pratiques et les instruments?);
- les difficultés, et les moyens de les surmonter ainsi que leurs atouts.

Il sera ainsi possible d'en tirer les conséquences en termes de management de projet pour l'acteur public.

---

<sup>3</sup> Dans ce texte, le terme projet s'applique à un objet matériel: la construction d'un équipement, d'une infrastructure, le réaménagement d'une portion de territoire, et non dans le sens d'un projet de ville qui fait davantage référence à une stratégie de développement urbain. Nous reviendrons toutefois largement sur la dimension symbolique du projet.

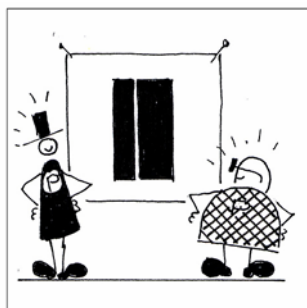
## 2. ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE



Dans ce chapitre, nous rappelons de manière succincte les évolutions (modalités et instruments) que connaît la production urbaine, depuis une décennie environ, et les mutations territoriales qui président à ces évolutions. S'agissant de mutations largement connues, nous les avons résumées sans avoir la prétention d'être exhaustif.

### 2.1 Les mutations du contexte territorial

**Globalisation des échanges, crise des finances publiques et relations public-privé**



L'endettement important de nombreuses collectivités durant la dernière décennie a conduit à une redéfinition de leurs prestations et au transfert de certaines d'entre elles au secteur privé. L'engouement pour le *new public management*, axé sur la gestion et l'efficacité des services publics, s'affirme toujours plus.

En matière d'aménagement du territoire, les collectivités publiques recherchent davantage une participation financière de l'économie privée et des propriétaires fonciers pour garantir les investissements nécessaires à un développement urbain de qualité (infrastructures de transport, espaces publics, équipements). C'est l'émergence et la pratique du partenariat public-privé. Comme en Suisse les bases légales pour le prélèvement d'une plus-value liée à la planification font le plus souvent défaut à l'échelle cantonale (bien que l'art. 5 LAT l'autorise), des négociations au cas par cas avec les propriétaires fonciers doivent être menées. Ainsi on observe le passage de règles de planification à des arrangements de droit privé. Les pouvoirs publics ont donc plus que jamais besoin des acteurs privés pour réaliser leurs objectifs

**Transformation des conditions territoriales dans lesquelles s'inscrivent les projets**

Aujourd'hui, la ville européenne se recompose. Elle se construit le plus fréquemment dans des interstices de l'espace urbain ou par réaffectation de certains de ses secteurs (par exemple Zürich-West). Dès lors, il s'agit de tenir compte d'un «déjà là», de prendre en considération un tissu bâti existant (ce qui augmente les difficultés techniques), mais aussi des usages existants de l'espace urbain (SÖDERSTRÖM & al, 2000). Souvent la population concernée ne laissera pas s'opérer une transformation de son territoire sans être associée au projet.

**Hétérogénéité de la demande sociale**

En écho aux mutations économiques et à l'évolution des modes de vie, caractérisés notamment par une mobilité en augmentation, on observe plutôt une diversité des besoins individuels, une fragmentation sociale croissante, des groupes en éternelle recomposition en fonction de l'objet et non plus une homogénéité donnée par un ensemble de valeurs, de repères communs (BOURDIN, 2000). La définition d'un intérêt général unique et supérieur aux intérêts individuels est de plus en plus difficile à élaborer. GODIER et TAPIE (1997) posent même la question de l'éventuelle substitution de l'intérêt général, représentant un idéal communautaire, par l'intérêt collectif, résultant de confrontations, de négociations et de compromis. Ce qui pose à son tour la question du sens des projets et de leurs modalités de production). Le recours à des démarches de concertation intégrant la société civile semble être une des réponses à l'hétérogénéité de la demande sociale.

**Le jeu des échelles et des temps**

La ville ne peut pas être considérée comme un système fermé. C'est un cadre d'intervention caractérisé par la diversité, la dynamique, la pluri-temporalité et la multiplicité des acteurs (FAUCONNET, 2000). Le territoire institutionnel n'est plus en adéquation avec le territoire fonctionnel. Même lorsque les projets se concrétisent dans un périmètre bien circonscrit, leur planification et leur mise en œuvre nécessitent la prise en compte d'échelles et de temporalités multiples, combinant logiques de surface et de réseau (RUEGG, MONTEVENTI WEBER, SFAR, 1999). On a, par conséquent, de plus en plus affaire à des processus multi-acteurs et multi-échelles.



**Sensibilité croissante à la préservation de l'environnement et à un développement durable**

Depuis plusieurs années, la prise en compte de l'environnement va croissant. Elle s'est traduite conjointement par une sensibilité accrue de la population à cette question et par l'élaboration de nouvelles bases légales. Depuis le Sommet de Rio (1992), cette préoccupation environnementale prend en compte le développement durable, en considération simultanée et équivalente des dimensions économique, écologique et sociale, dans leurs interrelations, et ce à diverses échelles, du local au global. Indépendamment des difficultés liées à l'opérationnalisation de ce concept, les nouvelles valeurs qu'il véhicule représentent une injonction à une appréhension globale et transversale des problèmes.

**Densité normative**

Par ailleurs, au nom du principe de la base légale, voulant à la fois imposer un certain nombre de devoirs et d'obligations aux citoyens tout en les protégeant, les Etats ont considérablement développé leur arsenal législatif au point de parvenir à une densité normative excessive paralysant l'administration dans son action. Non seulement l'application des lois dans leurs moindres détails s'avère problématique, mais certaines d'entre elles, élaborées de manière cloisonnée sur des thèmes différents, se révèlent contradictoires dans leur application (EMERY, 1996). La coordination (tant horizontale que verticale) des politiques publiques devient un véritable défi.

Ajoutons que tous les éléments présentés ci-dessus interagissent et accroissent de ce fait la complexité des dynamiques territoriales.

## 2.2 Les tendances de la production urbaine



En raison des changements évoqués ci-dessus, les collectivités publiques doivent adapter leurs instruments et leurs pratiques d'aménagement pour tenir compte de ces mutations économiques, sociales et politiques. Leurs champs d'action ainsi que leurs compétences sont à réinterroger dans ce double souci d'efficacité et de légitimité.

Dans un tel contexte, une collectivité publique ne peut plus escompter la réalisation d'un projet, d'un programme ou d'une politique en examinant seulement sa conformité aux réglementations existantes, de manière sectorielle et à son échelle seulement. Une collectivité doit inciter, collaborer et tenir compte des intérêts des acteurs dont dépend le succès de l'action menée (DECOUTERE, 1996).

En ce qui concerne les services de l'aménagement du territoire, leurs tâches passent de la planification et du contrôle de la conformité du construit aux règlements à la prise en compte de questions d'intégration sociale, de revitalisation économique, d'innovations

organisationnelles, d'environnement, de mutations socioculturelles (LÄPPE, 1998). Ces questions ne peuvent pas être traitées par les seuls services de l'urbanisme et de l'aménagement, les réponses doivent être développées en collaboration avec d'autres services de l'Etat.

De plus, les statuts juridiques et les pratiques tendent vers une imbrication des tâches relevant du public et du privé.. Jusqu'à quelques années en arrière, il y avait une stricte séparation entre la planification définie par les autorités et les intérêts du secteur privé. Maintenant, la reconnaissance de l'interdépendance qui existe *de facto* entre ces deux catégories d'acteurs a pour conséquence que des structures partenariales de collaboration sont préférées. Ceci est vrai tant au niveau de la prise de décision (en associant la société civile et l'économie privée en amont afin de mieux tenir compte de leurs attentes et limiter les risques d'opposition lorsque les projets entrent en phase de réalisation) qu'au niveau de la mise en œuvre, en s'appuyant sur des entreprises ou des ONG aptes à réaliser les objectifs publics (FINGER, 1996).

Ainsi les principales caractéristiques de la production urbaine peuvent être résumées comme suit:

|  |  |
|--|--|
| <b>Un urbanisme de valorisation</b>  | On observe un passage de la planification urbaine à un urbanisme de valorisation s'appuyant sur le marketing urbain, conséquence de la concurrence entre les territoires.  |
| <b>La reconnaissance d'une situation de rationalité limitée</b>  | Le fait que l'on agit en situation de rationalité limitée (liée notamment à la globalisation de l'économie, à la mobilité, aux changements de valeurs, etc.) on ne peut pas tout prévoir, tout maîtriser, mais il faut tenir compte de cette méconnaissance. «La planification urbaine n'est pas un algorithme, c'est-à-dire une suite finie de règles ou de méthodes parfaitement définies pour obtenir la solution d'un problème en un nombre limité d'étapes» (ASCHER, 1991). |
| <b>La recherche d'une approche systémique ...</b>  | On reconnaît qu'il est nécessaire d'avoir une approche systémique de la question urbaine. Il s'agit de considérer les différentes dimensions d'un projet dans leurs interrelations, ce qui ne va d'ailleurs pas sans poser des difficultés méthodologiques.  |
| <b>... impliquant une diversité des savoirs mobilisés et donc la prise en compte de multiples acteurs.</b> | Une des conséquences directes en est la diversification des savoir-faire mobilisés dans les projets urbains, par l'élargissement des savoirs experts et la prise en compte de ce que [CALLON, 1996] nomme les savoirs ordinaires. Ceci induit, en corollaire, la multiplication des acteurs impliqués dans les projets.  |
| <b>Une multiplication des partenariats favorisant ...</b>  | La planification urbaine ne pouvant s'opposer aux règles socio-économiques dominantes (ASCHER, 1991), le recours à des structures partenariales de collaboration devient plus fréquent. Dès lors, les relations entre acteurs sont davantage fondées sur la communication, la médiation et la négociation afin d'intégrer:   |

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la société civile: cela se traduit souvent par la mise sur pied de forums ou d'ateliers thématiques, à côté des enquêtes, questionnaires et autres sondages;</li> <li>- les acteurs de l'économie privée: les négociations donnent lieu à des chartes, des déclarations d'intention communes, des conventions et contrats de droit privé;</li> <li>- les autres acteurs publics afin d'assurer la coordination horizontale et verticale de l'action publique.</li> </ul>   |
| <b>... une organisation par projet.</b>   | <p>Le nombre d'acteurs impliqués, la complexité des montages financiers, l'étalement des projets dans le temps conduisent à favoriser des organisations par projet qui doivent être articulées à des systèmes d'action traditionnels (les services administratifs et les instances politiques et leurs compétences): «ce type d'organisation ad hoc s'intègre de plus en plus dans des programmes publics, mixtes ou privés, déstabilisant l'organisation classique des structures pérennes» (A. D'IRIBARNE).</p>   |
| <b>D'où l'importance croissante du management de projet ...</b>                   | <p>La structuration du dispositif de coopération devient capitale pour intégrer la complexité sur la durée, établir le consensus, organiser les actions et les mises en œuvre. La conduite de projet devient donc un réel enjeu. Entendu comme technique d'animation et de gestion, le management s'exerce à deux niveaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- politique, pour donner une identité au projet (vision, construction de sens) et assurer sa légitimité;</li> <li>- technique, en s'appuyant sur des équipes pluridisciplinaires, pour assurer l'efficacité du projet.</li> </ul> <p>L'articulation entre les deux devient une des clés du montage organisationnel du projet. Le management de projet fait appel à des compétences comme la communication, la médiation, la négociation, la coordination.</p> |
| <b>... qui doit s'inscrire dans une approche stratégique ...</b>                  | <p>Il s'agit de parvenir à une articulation dynamique entre vision à long terme et aléas de la conjoncture, entre contrôle de l'acteur public et exigences de liberté demandés par les investisseurs privés cherchant un retour sur investissement à court terme. Dans un environnement incertain et aléatoire, les projets actuels jouent avec les contraintes du temps en privilégiant des modes d'action itératifs liant objectifs à long terme et opportunités.</p>   |
| <b>... et permettre l'imbrication entre conception et réalisation des projets</b> | <p>On assiste de plus en plus à une imbrication des phases de conception et de réalisation, des mesures concrètes étant mises en œuvre sans que le projet ne soit encore finalisé dans son ensemble.</p>  |

Nous nous trouvons à une période charnière où l'urbanisme moderne se trouve «chahuté» par de nouvelles façons de «faire la ville». Cet urbanisme est caractérisé par des règles

exigenciennes (ASCHER, 2001) qui s'assurent les moyens de réaliser les projets par des règles simples, aussi impératives et stables que possible: zonage, fonctions, densité, hauteurs, etc, fixant en même temps les objectifs et la manière de les atteindre. En revanche, l'urbanisme actuel (F. Ascher utilise le terme de néo-urbanisme) développe des règles performanciennes privilégiant les objectifs, les performances à réaliser, en laissant les acteurs publics et privés trouver les modalités de réalisation de ces objectifs les plus efficaces pour la collectivité et pour l'ensemble des intervenants, induisant des nouveaux types de formulation des projets et des réglementations qui privilégient le projet plus que les moyens.

Les importants changements qui interviennent partout en Europe depuis une décennie dans les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de projets urbains complexes ont notamment été formalisés par Patrice Godier et Guy Tapie<sup>4</sup> dans le cadre d'une recherche menée dans différentes villes d'Europe. Ils ont mis en évidence ce qu'ils nomment «le passage d'un modèle hiérarchique (déductif et linéaire, qui recherche la meilleure solution) à un modèle négocié (modèle flexible de planification: capacité d'ajustement, voire de recombinaison des objectifs par rapport aux moyens disponibles)». Selon eux, ce passage se traduit par des changements intervenant à quatre niveaux: les acteurs concernés et leur rôle, les savoir-faire professionnels impliqués, le management des projets, la temporalité des projets.

---

<sup>4</sup> Ecole d'architecture et de paysage de Bordeaux.

Passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié<sup>5</sup>

| Niveaux de changement   | «Modèle» hiérarchique   | «Modèle» négocié  |
|---|---|---|
| <i>Acteurs publics</i><br><i>Acteurs privés</i><br><i>Citoyen</i> | Dominance de l'acteur public.<br>Le privé est un opérateur.   | Transactions et contrats entre acteurs publics, et entre acteurs publics et acteurs privés.   |
|   | Le citoyen est informé ou consulté.   | Le citoyen est associé et peut co-élaborer les projets.   |
| <i>Professionnels</i>   | Centralisation des expertises, avec domination des professionnels de l'urbain.                                    | Ouverture des systèmes d'expertises avec intégration de nouvelles exigences: gestion, économie, communication.  |
|   | L'acteur public oriente et ordonne la planification et les projets en collaboration avec les experts.             | Pluridisciplinarité et mode de travail par projet.  |
|   | Primat de la planification.   | Primat du projet  |
| <i>Management des projets</i>                                     | Rôle des procédures et de ceux qui les définissent.   | Organisation des hommes et des ressources et réseaux politiques et techniques.  |
|   | Définition des solutions par les instances et professionnels «légitimes».   | Prépondérance des fonctions stratégiques et de médiation. Création d'instances politico-techniques de concertation  |
|   | Information des citoyens  | Recherche d'un consensus et mobilisation.<br><br>Articulation entre concertation et décision.   |
| <i>Temporalité des projets</i>                                    | Décomposition et mise en série: plan, programme, opérations.<br>Règles hiérarchisées et à exécuter dans le temps. | Réponse aux évolutions contextuelles et au jeu des opportunités-contraintes d'un environnement changeant, tout en assurant le maintien de la cohérence du tout. |

<sup>5</sup> Sur la base de Godier et Tapie.

### 3. ENSEIGNEMENTS RELATIFS AU MANAGEMENT DE PROJETS URBAINS COMPLEXES



Les mutations territoriales brièvement évoquées induisent de la part des acteurs du territoire une évolution des pratiques faite d'expériences non encore consolidées, la recherche d'instruments nouveaux plus adéquats pour gérer les défis qui se présentent à eux, instruments qui doivent trouver une articulation au système (instruments et procédures) existant. L'analyse de la littérature et des projets discutés lors des journées-ateliers livre un certain nombre d'enseignements quant aux problèmes qui se posent et aux pistes possibles pour les surmonter concernant le management de projets urbains.<sup>6</sup>

La complexité du projet est souvent accrue par le contexte dans lequel il se développe et par le jeu des acteurs concernés. Les deux défis majeurs pour l'acteur public sont:

- de développer un projet qui fasse sens pour les acteurs concernés et leur permette de construire, sinon une vision commune, du moins des visions conciliables; c'est là le seul moyen de mobiliser les ressources nécessaires au développement du projet et à sa mise en œuvre;
- de domestiquer le temps, en anticipant et en faisant un travail de fond, en triant entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas pour le projet, et, lorsque ce dernier est d'envergure, en créant les conditions permettant d'assurer sa cohérence dans le temps.

La réponse à ces deux défis nécessite souvent la mise en place de dispositifs ad hoc, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'acteur public.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous livrons ci-après des réflexions autour de cinq thématiques qui nous paraissent déterminantes pour le succès de ce management.

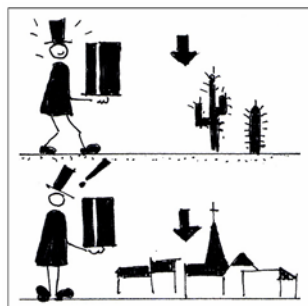
- 1) La notion de complexité
- 2) L'importance du contexte
- 3) La création de sens, par et pour le projet
- 4) La domestication du temps
- 5) Les conditions et les modalités des dispositifs ad hoc

En guise de conclusion, nous nous interrogerons sur les conséquences pour l'acteur public.

---

<sup>6</sup> Les réflexions que nous poursuivons dans le cadre de recherches et pour la formation ainsi que les projets que nous menons à la C.E.A.T. font que nous nous inscrivons dans le courant du « Nouvel urbanisme » dont François Ascher peut être considéré comme le chef de file. Les propositions qui suivent en sont logiquement influencées.

### 3.1 La notion de complexité



Le projet possède une complexité intrinsèque qui est directement liée à la multitude et la diversité de ses éléments constitutifs: où place-t-on les parcs? comment articule-t-on le bâti avec les circulations internes au périmètre? comment résoudre tel problème technique lié au sous-sol? etc. La résolution de ces différents problèmes et leur chainage cohérent constituent alors le principal défi qui se pose en termes de coordination technique. Sans doute est-ce là le domaine par excellence des architectes et des ingénieurs spécialisés.

Mais les mutations contextuelles évoquées précédemment impliquent une complexification croissante de la société, ce qui a bien évidemment des conséquences pour les projets urbains qu'elle génère. **En fait, ce n'est pas tant le projet en tant que tel qui est complexe (il serait plutôt compliqué), la complexité est surtout due à son insertion dans des dynamiques territoriales, sociale, économique et politique spécifiques. Ainsi, on constate qu'en principe la complexité d'un projet n'est pas donnée a priori.** Par exemple, un projet de revalorisation d'un secteur de gare ou l'implantation d'un équipement collectif d'envergure peut s'avérer complexe ou non.

*Les promoteurs du Centre mondial du cyclisme avaient d'abord envisagé son implantation à Lausanne (refusé en votation populaire) puis en d'autres lieux avant de finalement opter pour Aigle qui présentait un contexte beaucoup plus favorable.*

*Les projets de mise en valeur de secteurs de gare peuvent sembler a priori complexes<sup>7</sup>. Parmi les cas discutés lors des journées-ateliers le projet «Martinet-Morâche» à Nyon fait incontestablement partie de cette catégorie tandis que celui de la gare d'Yverdon-les-Bains s'avèrera au final relativement simple.*

Il faut toutefois relativiser ce constat en notant que **la complexité d'un projet semble accrue lorsque le projet est «hybride», combinant intérêt public et intérêt privé** et, partant, des intervenants, des programmes et des modalités de financement différents. C'est notamment le cas des projets d'équipements collectifs (stades, équipements de loisirs) donc répondant en principe à un intérêt collectif, — qui n'est quasiment jamais contesté — couplés avec des fonctions commerciales répondant, elles, à une exigence de rentabilité pour l'acteur privé — qui génère des impacts souvent socialement contestés —. Ce type de projet renvoie à la question de GODIER et TAPIE (1997) quant à l'éventuelle substitution de l'intérêt général, représentant un idéal communautaire, par l'intérêt collectif, résultant de négociations et de compromis.

<sup>7</sup> Voir notamment: REY M., DE COUTERE S., RUEGG J., MONTEVENTI L., 1993. *La mise en valeur des terrains de gare. Conditions de réalisation et de mise en œuvre*. Zurich: FNRS. Ou encore: C.E.A.T., ROLAND RIBI & ASSOCIES, URBAPLAN, 2001. *Mise en valeur des gares principales vaudoises et de leur environnement. Rapport de synthèse*. Lausanne: SAT Vaud.

Nous sommes fascinés aujourd'hui par la réalisation très rapide des projets monumentaux du 19<sup>e</sup> et début du 20<sup>e</sup> siècles, dont les chemins de fer sont un témoignage récurrent. Les choses étaient apparemment simples, évidentes et tendaient toutes vers un progrès certain et un avenir radieux pour le bien de tous. Le Corbusier n'écrivait-il pas: «les hommes comme les dents d'une mécanique paraissent suivre un chemin tout tracé, leur travail est régulier, fixé dans des limites peu étendues, leur horaire est impitoyable: l'année, les mois, la paie-semaine» (LE CORBUSIER, 1924)

Les chemins tout tracés s'effacent, laissant la place à l'incertitude et au changement. Les problèmes auxquels sont confrontés les acteurs publics en matière de développement territorial sont de plus en plus interdépendants, ils revêtent des dimensions économiques, sociales, environnementales, etc. étroitement imbriquées et souvent en contradiction; ils concernent une multiplicité d'acteurs, avec leurs intérêts et leurs valeurs spécifiques; les solutions sont souvent à rechercher à plusieurs échelles institutionnelles.

Ce qui ajoute à la complexité du projet, ce sont les réponses normatives apportées justement pour répondre à ce phénomène. Elles découlent de la croyance qu'une réglementation très détaillée assure un contrôle public élevé sur la qualité de l'aménagement et anticipe les recours. Un tel détail requiert une connaissance précise des contraintes du projet, et celle-ci n'est que rarement possible au stade de la planification. Des erreurs d'appréciation sont donc courantes. Elles peuvent accroître la complexité territoriale au lieu de la diminuer, en rajoutant des contraintes administratives qui peuvent entraver le développement au lieu de le promouvoir.

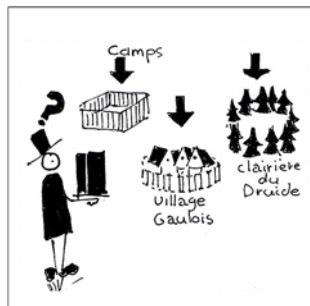
**Pour faire face à la complexité, il faut donc, en premier lieu, abandonner la croyance dans le pouvoir absolu de régulation de la norme.**

L'acteur public face à chaque projet territorial doit:

- évaluer dans quelle mesure il est stratégique pour le développement en le mettant en regard d'objectifs plus généraux (en première approximation car le projet peut conduire à une redéfinition de ces objectifs généraux);
- évaluer s'il peut être développé à l'aide des procédures usuelles ou s'il nécessite la mise en place d'un dispositif ad hoc (à noter que cette évaluation est sujette à changement, les événements ultérieurs — conflits, oppositions — pouvant nécessiter la mise en place d'un dispositif ad hoc alors qu'elle n'était pas jugée utile en première appréciation);
- cas échéant, mettre en place ledit dispositif en s'appuyant sur une analyse fine du contexte;
- prévoir les modalités de l'articulation de ce dispositif ad hoc avec les procédures existantes.



### 3.2 Importance du contexte



Chaque projet urbain est spécifique. Il est lié au contexte particulier dans lequel il émerge (institutionnel, socio-politique, économique) ainsi qu'à son objet (projet d'infrastructure, revalorisation de friches industrielles, etc.). De plus, l'histoire de son origine sera également déterminante dans son développement et, donc, pour l'organisation et la conduite du projet, de sa conception à sa réalisation. Ce contexte spécifique doit prioritairement, et en permanence, être pris en compte dans le développement du projet. En effet, c'est lui qui dictera la structure

à mettre en place, la plus ou moins grande ouverture du processus, le contenu du projet.

En premier lieu, le cadre institutionnel et politique est décisif comme le montre la comparaison entre les projets menés en Suisse et celui du tramway de Strasbourg. Dans ce dernier cas, la Maire a quasiment pu œuvrer «sans filet» durant plusieurs années et faire la preuve par l'acte, sans être soumise à un risque de référendum. Elle disposait également d'un pouvoir beaucoup plus étendu qu'un responsable politique en Suisse, qui devra davantage réfléchir aux règles à établir pour organiser la décision.

Ensuite, le statut des terrains concernés par le projet joue également un rôle, signifiant en quelque sorte «où se trouve le pouvoir».

*Tandis que le tramway de Strasbourg ou encore le réaménagement du secteur de la gare à Yverdon touchent au domaine public, la faible maîtrise foncière de l'acteur public dans le périmètre de Zurich-West ou dans celui de la gare de Nyon l'oblige à coopérer avec les privés, s'il veut pouvoir espérer que le projet devienne un jour réalité. De plus, le fait qu'il n'existe pas, en droit vaudois et zurichois, de bases légales pour la perception de la plus-value liée à un projet d'urbanisme implique des négociations individuelles avec les propriétaires fonciers et le recours à d'autres types d'outils (par exemple des conventions de droit privé) ce qui complexifie davantage l'élaboration du projet.*

Pour l'élaboration du projet, une lecture fine du contexte est nécessaire. Tout projet induit un changement et tout changement induit des incertitudes, notamment en termes d'impacts positifs ou négatifs du projet ce qui peut ouvrir la voie à une certaine résistance des habitants, usagers et groupes d'intérêts concernés par le développement du projet. Une lecture fine du contexte socio-économique et socio-culturel (quelles sont les dynamiques à l'œuvre, les forces en présence? où «se cachent» des potentiels? etc.) est incontournable. Cela demande, à l'acteur public (administration) et à ses mandataires, une sensibilité, des connaissances et des compétences multiples, qui font davantage référence au développement territorial qu'à l'aménagement du territoire dans ses seules composantes juridico-techniques. On observe également que les projets qui ne bousculent pas d'une façon radicale l'existant mais au contraire l'intègrent dans la dynamique de développement suscitent moins de résistance, voire augmentent l'adhésion au projet.

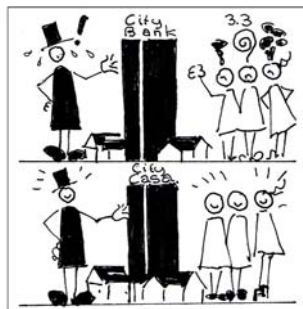
*Zurich, par exemple, a bien su détecter les potentiels cachés dans l'existant et en tirer parti pour l'élaboration du projet. L'importante friche industrielle que représente Zürich-West a, durant la crise des années nonante, progressivement été investie par des ateliers d'artistes, bureaux d'architectes ou de graphistes, etc. Au moment d'envisager la requalification du secteur, plutôt que de «chasser» ces éléments, leur co-habitation avec des affectations plus rentables a été recherchée. Ils ont finalement servi de moteur pour le développement du quartier, en créant progressivement une nouvelle scène culturelle, certes facilitée par la reprise économique et l'écho favorable de la presse, internationale, nationale et locale.*

*A Bâle, le terrain sur lequel est implanté le stade St-Jacques appartient à la ville qui a permis sa mise en valeur par droit de superficie. Malgré le doublement de la capacité d'accueil et la création conjointe d'un centre commercial le projet d'agrandissement a suscité l'adhésion tant le football fait partie de l'identité culturelle de Bâle.*

*A Yverdon-les-Bains, c'est le projet d'Expo 02 qui a été l'élément moteur pour le projet de réaménagement du secteur de la gare, pourtant régulièrement en discussion depuis de longues années.*

Le projet est donc conditionné par des opportunités favorables ou non, liées au contexte. L'acteur public doit s'efforcer d'anticiper et de tirer parti de ces opportunités.

### 3.3 La création de sens pour et par le projet



«Le projet apparaît d'abord comme un régulateur culturel, une référence symbolique qui comporte plus qu'une simple valeur anticipatrice et régulatrice de l'action. (...). Tout projet comporte deux dimensions fondamentales: une dimension symbolique à valeur existentielle et une dimension technique à valeur d'efficacité.»

(Jean- Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*)

La question du sens du projet devient primordiale pour trois raisons au moins:

- le contexte d'incertitude induit une résistance au changement;
- les valeurs et les demandes sociales sont hétérogènes;
- la production urbaine tendant vers un pragmatisme stratégique (valorisation d'opportunités en fonction d'un cadre de référence), le risque existe pour l'acteur public de s'engager dans des démarches décisionnelles uniquement opportunistes.

**Ainsi, un projet doit soit être porteur de sens, soit contribuer à une vision (définition partagée d'un devenir souhaitable) existante. Cette dimension symbolique représente un outil**

**mobilisateur important des ressources et des compétences des acteurs, nécessaires à la réalisation du projet.**

*Il est intéressant d'observer que le projet de tramway de Strasbourg, après 20 ans de débats sur ses aspects techniques, a pu se réaliser à partir du moment où il a été présenté et perçu, non plus comme une infrastructure de transport, mais comme un projet de requalification urbaine, non plus comme un projet technique mais comme un projet socio-politique. On est en quelque sorte passé d'un domaine d'intervention à une vision.*

*A Zurich-West, l'idée de mettre en valeur cette immense friche industrielle est issue du programme de législature et répond à une volonté d'aller dans le sens d'un développement durable. Toutefois, cette «première vision» définie par les autorités n'a pas été partagée d'emblée par la majorité de la population. Il aura fallu que la presse britannique s'intéresse à la scène culturelle et artistique émergeant à Zurich-West pour que la presse locale parle de ce secteur en des termes positifs, et qu'un processus d'identification plus large de la population s'engage progressivement (reconnaissance et notoriété).*

**La vision ne précède pas forcément le projet, ce dernier peut servir à la construction d'une vision:** «c'est aussi un outil dont l'élaboration, le développement et la mise en œuvre révèlent les potentialités et les contraintes qu'imposent la société, les acteurs en présence, les sites, les circonstances» (ASCHER, 2001).

*Le Centre mondial du cyclisme à Aigle est bien plus qu'un équipement sportif. Lorsque les promoteurs du projet se sont adressés aux collectivités, ces dernières l'ont rapidement identifié comme un projet moteur, à fort potentiel mobilisateur et créateur d'une nouvelle identité pour la commune et la région, confirmé par l'adhésion de la population — il est vrai que le projet a bien été «vendu» comme tel dans la presse et lors des séances d'information publiques. Ainsi, le projet a bousculé les objectifs de développement locaux et régionaux, donnant une impulsion pour un positionnement de ce territoire sur la scène sportive internationale<sup>8</sup>.*

**Elaborer une vision signifie donner forme à des potentiels, et ces potentiels ont besoin d'acteurs pour être révélés.** Le risque peut être «d'édifier un château de sable», une construction sans fondations car sans acteurs pour soutenir cette forme en devenir. Les ambitions sont-elles trop grandes? Les enjeux sont-ils difficiles à comprendre car mal communiqués? Le contexte est-il défavorable?

*A Lully, la réalisation du relais autoroutier représentait, pour les autorités et les mandataires du concept d'aménagement de l'aire autoroutière, une opportunité pour créer un lieu représentatif, capable de condenser une identité. Au-delà d'une aire de service pour les usagers de l'autoroute, le site*

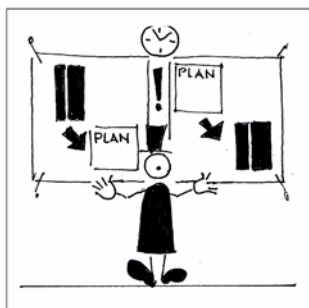
---

<sup>8</sup> On pourra toutefois regretter que ce projet, qui, géographiquement, est quelque peu «loin de tout», n'ait pas été mis en synergie avec les autres projets communaux.

*se voulait un lieu d'échange entre autoroute et région. Il s'agissait de saisir l'opportunité de la configuration du site pour développer un équipement de grande échelle dans la région (hébergement, activités, manifestations, parc à thème). Les points caractéristiques du concept étaient son ouverture sur les territoires limitrophes pour créer la relation, un programme évolutif, une mise en œuvre évolutive. Un concours est lancé et le projet sélectionné, par son parti pris, trahit d'entrée de jeu toute idée de développement évolutif du site et rend impossibles les liens avec les terrains riverains. Le jury ne comportait personne pour défendre, assurer la maîtrise de l'idée initiale. Ceci illustre combien la permanence des acteurs-clés dans le processus de décision est importante pour assurer la cohérence d'ensemble du projet.*

Ainsi, si elle peut (ou doit, pour des questions d'efficacité), dans un premier temps, être élaborée, dans «un petit cercle» (responsable politique et administratif et mandataires), **la vision doit aussi faire l'objet d'un consensus plus large ce qui renvoie à l'importance qu'il faut accorder à la stratégie de communication, mais aussi dans certains cas à la création d'«agoras» où sont confrontées et mises en cohérence les représentations et attentes des différents acteurs afin de tendre à la construction d'un sens partagé.**

### 3.4 Domestiquer le temps



L'urbanisme moderne définit un programme à long terme pour une ville et en arrête les principes d'organisation spatiale puis en déduit des plans d'urbanisme visant à faire rentrer les réalités à venir dans un cadre prédéfini. Les plans et les schémas sont destinés à maîtriser le futur, à réduire l'incertitude, à réaliser des projets d'ensemble. Ces modalités et ces instruments normatifs que sont les plans d'aménagement exigent du temps et sont adéquats pour les temps de stabilité; or, on peut affirmer que le changement est devenu la règle, le futur est à construire, il ne

peut plus uniquement être déduit par prolongement linéaire des tendances passées (REY, 2004). Pour cette raison, les approches actuelles tendent à remplacer cette linéarité par une démarche «heuristique (découverte, évaluation successive, hypothèses provisoires), itérative (résolution par approximations successives) incrémentale (quantité dont on accroît une variable à chaque boucle d'un programme), récurrente (chaque terme est une fonction des termes précédents)» (ASCHER, 2001).

**Dans les projets urbains complexes, le temps peut tour à tour représenter une nécessité ou une contrainte avec laquelle il faut composer.**

Nécessité, parce que de tels projets est le fruit d'une maturation lente — il faut laisser du temps aux idées pour faire leur chemin; parce que la collaboration des différents acteurs s'établit dans un processus d'apprentissage, où la confiance réciproque indispensable ne s'acquiert que progressivement.

Contrainte, parce que «le temps c'est le mouvement», les acteurs n'ont pas les mêmes échelles et temporalités (changements politiques, volatilité de l'économie qui demande une flexibilité plus grande dans la planification, demande très forte de participation de la population et très faible continuité de sa participation dans le temps, démotivation des acteurs, etc.). Compte tenu de ces différents facteurs la perte de cohérence du projet dans le temps représente un risque sérieux, notamment lié au changement des acteurs et de leurs valeurs au cours du temps.

**Face à ce paradoxe du temps qui sédimente et du temps qui érode, plusieurs façons de jouer avec le temps sont envisageables:**

- les projets ne remplacent pas la planification mais les précèdent, *c'est par exemple le cas du Centre mondial du cyclisme à Aigle*; ce procédé montre bien que la planification est un moyen au service du développement territorial et non une fin;
- le projet de construction et la planification spéciale s'élaborent en parallèle (*stade St-Jacques à Bâle et Stade de Suisse à Berne*);
- le projet de construction est modulé pour s'adapter à la planification en vigueur afin d'éviter les délais d'une nouvelle procédure de planification (*Malley-Lumières*);
- le projet connaît en fonction de ses éléments des temporalités différentes:

*A Zurich, à partir du Stadtforum, deux structures distinctes se sont mises en place, avec des fonctions différentes: d'une part la kooperative Entwicklungsplanung (propriétaires fonciers et représentants de la ville, experts, équipes de projet) chargée de la planification du périmètre Zürich-West), d'autre part l'Impulsgruppe (autorités, CFF, population, propriétaires fonciers, représentants des milieux économiques), chargée du lobbying, de la valorisation du projet, de la définition de mesures ciblées, directement réalisables à court terme, avant même que la planification d'ensemble soit terminée.*

*Les responsables de la 3<sup>e</sup> correction du Rhône font de même en avançant en parallèle à trois rythmes différents: «la vitesse d'un coureur de 100 m pour remettre en état les berges endommagées par la crue de 2000; la vitesse d'un coureur de 1500 m pour les travaux prioritaires; la vitesse d'un coureur de fond, d'un marathonien pour le projet général et donc l'aménagement du Rhône de manière durable (30 ans)» (conférence de presse du mardi 28 janvier 2003).*

- les différentes parties d'un projet possèdent une certaine autonomie: de manière générale, le projet doit pouvoir être segmenté en parties relativement autonomes, chaque partie devant faire sens et avoir sa cohérence interne afin qu'elle ne soit pas préteritée par la non-réalisation d'autres éléments.

*Dans le cas du réaménagement du secteur de la gare d'Yverdon, l'acteur public pouvait réaliser les aménagements prévus même si les CFF — l'autre partenaire important du projet — décidait de ne pas s'engager, ou du moins pas tout de suite.*

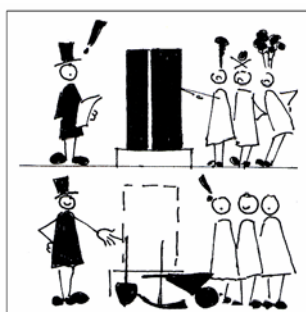
- une planification stratégique: seuls les éléments du projet qui relèvent de l'intérêt général et qui représentent des repères nécessaires sont fixés par des règles impératives.

Face à la demande de flexibilité émanant souvent des partenaires privés (à noter toutefois qu'ils sont également en attente de règles explicites et stables) l'acteur public a la responsabilité d'assurer la cohérence du projet avec les intentions de départ. Ainsi **la dimension symbolique du projet, sa part qui fait sens, et qui a fait l'objet d'un consensus social et politique doit-elle, grâce à l'acteur public accompagner le projet jusqu'à sa réalisation.**

*La planification et la réalisation du relais autoroutier de Bavois est à cet égard exemplaire. L'acteur public a clairement affirmé l'intérêt public du projet. Présent à toutes les phases, (planification, recherche des partenaires, réalisation), il était le garant du respect des objectifs de départ. A Lully, en revanche, déjà lors des phases d'élaboration et d'approbation du projet, la volonté politique a manqué pour défendre des objectifs d'ordre plus qualitatif liés à une valorisation du site et de la région. Le projet finalement réalisé ne tenait compte que des intérêts des «routiers» et des partenaires privés.*

### 3.5 La mise en place de dispositifs ad hoc pour le pilotage des projets

Les raisons d'être et les caractéristiques des solutions ad hoc



L'action publique se construit aujourd'hui, au niveau local et régional en tout cas, autant par des dynamiques de projets que par la mise en œuvre d'un programme (voir par exemple le Centre mondial du cyclisme à Aigle, le tramway de Strasbourg, l'aménagement du secteur de la gare à Yverdon-les-Bains), autant par des solutions ad hoc que par l'application de normes.

Deux raisons au moins expliquent cela:

- La réalisation d'un projet urbain complexe implique souvent une collectivité publique au moins. Souvent, cette dernière ne dispose pas des ressources financières pour mener à bien le projet. Elle dépend du bon vouloir et de l'engagement d'autres acteurs publics ou privés susceptibles de participer à des partenariats (RUEGG J., MONTEVENTI WEBER L, SFAR D., 1999).<sup>9</sup>
- La légitimité d'une décision publique et son efficacité sont d'autant plus grandes qu'elles ont été élaborées au travers d'un processus qui réunit les protagonistes autour d'un enjeu

<sup>9</sup> «Il n'y a pas de partenariat par consensus ou par bonne volonté, il n'y en a que par intérêt» dans Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme (Direction de l'architecture et de l'urbanisme), 1994. *Territoires à construire*. Paris.

commun. Ce supplément de légitimité apporté par la concertation est particulièrement nécessaire dans une société aux références et aux codes diversifiés. (Les nouveaux principes de l'urbanisme (ASCHER, 2001).

CHALAS (2000) propose un urbanisme à pensée faible qu'il présente comme étant «le contraire d'une pensée simple, une pensée pétrie de certitudes et orientée vers des perspectives d'avenir clairement tracées». Une pensée faible est une pensée devenue plus incertaine, plus complexe, moins systématique et par là même moins polémique, moins constituée en doctrine. C'est selon lui la seule stratégie envisageable car il n'est plus possible à l'action de se développer sur une pensée forte. Tout acteur est aujourd'hui un acteur à pensée faible, parce que les temps ont changé, qu'ils sont devenus incertains et que les horizons se troublent, que c'est le règne de l'incertitude. Aussi, s'il n'y a pas plus de problèmes à résoudre aujourd'hui qu'hier, les réponses à ces problèmes sont devenues de moins en moins faciles et de moins en moins garanties. Pour Y. Chalas, ce n'est pas l'absence de choix qui complique tout, c'est au contraire le trop grand nombre de choix. Dans un tel contexte, seuls les systèmes flexibles et ouverts, à détermination minimale ou variable, ou encore à identité faible — c'est-à-dire des systèmes qui comportent eux-mêmes une dose non négligeable d'incertitude et d'indécidabilité — s'adaptent et peuvent prétendre à une relative efficacité. En d'autres termes, il faut des catégories faibles ou floues de raisonnement pour parvenir à penser ou à maîtriser des situations incertaines, par trop éclatées ou paradoxales.

Ces propos ne devraient pas pour autant conduire à une «démission» des urbanistes, à un renoncement à toute réflexion prospective sur le territoire, à toute conception, à toute proposition. Nous suivons B. Secchi (2000, 2004) lorsqu'il relève le paradoxe auquel sont confrontés les urbanistes: d'une part ils doivent fournir rapidement des réponses à une société toujours plus mobile et plus mouvante, et de l'autre ils sont conscients de l'inertie des structures spatiales et matérielles qu'ils contribuent à produire. Selon lui, l'urbaniste se trouve face à deux écueils: fasciné, par les interprétations multiples que donnent les sciences sociales de la diffusion urbaine, de l'émergence de nouvelles formes d'urbanité, il peut en arriver à oublier que la ville est aussi ce qui se voit, ce qui se touche, ce qui se sent, ou alors, réduisant son action aux seules formes physiques, il peut en arriver à ne pas prendre en compte à la fois les prémices et les conséquences économiques, sociales et culturelles de ses actes. C'est sur la «sinueuse ligne de crête entre ces deux écueils» que doit marcher l'urbaniste.

En gardant en mémoire ce qui précède, on peut, parmi les **modalités possibles de la pensée faible en urbanisme** relever l'idée:

- **d'un urbanisme performatif: il ne livre pas de solutions toutes faites, il n'a pas de véritable projet ou de solution avant le débat public, ce dernier n'étant pas un débat sur le projet mais un débat pour le projet lui-même.** La démarche d'urbanisme est moins normative et prescriptive qu'heuristique et performative (on procède par itération, variantes, approches successives); débat, confrontation, négociation, compromis, consensus ne sont pas seulement des éléments de médiation entre des positions bien assurées par chacun mais aussi des éléments au service de référents plus fondamentaux que sont l'information réciproque, le diagnostic partagé, la découverte collective et progressive du projet, l'implication de chacun dans le projet;
- **d'un urbanisme politique et non plus techniciste:** il l'a toujours été mais en pensée faible cela signifie la politique comprise comme offre de politique en direction des habitants, en tant qu'appel à l'invention ou la réinvention de la cité par elle-même. C'est une gouvernance ouverte au débat public.

DECLEVE (2002) souligne que la libre confrontation organisée des différences et des intérêts n'est pas destructrice du lien social mais au contraire le renforce. «Le modèle de coproduction donne la priorité à la différence et au conflit comme moteur de la mise en coopération des acteurs. Il modifie la vision de l'Etat dans la mesure où il se fonde sur un nouveau mode de traitement des conflits: ni par la force, ni par la loi mais par la recherche et la construction d'un accord».

**La démarche de coproduction crée des espaces souvent complémentaires aux lieux de décision institués par la loi. Ce ne sont pas des lieux de pouvoir mais des lieux de reconnaissance des valeurs susceptibles de former les bases d'un «contrat de projet».**

De ce qui précède on peut conclure qu'afin de concilier la qualité technique du projet et la qualité de l'adhésion au projet, tout projet urbain complexe devrait articuler:

- un partenariat technique où se retrouvent les compétences nécessaires à la production technique du projet;
- un partenariat plus politique qui comprend les acteurs invités à négocier les enjeux du projet.

### **Le rôle et les compétences de l'expert**

**Le management ne se réduit donc pas à la gestion coordonnée de l'action des professionnels mais s'ouvre au management politique et au sens des projets.**

Dans une organisation par projet, **le pilote du projet, dont la fonction doit clairement être séparée de la fonction de décision, devient un acteur-clé. Il lui incombe d'assurer l'articulation entre dimensions politique et technique du projet.** Hormis des compétences en gestion de processus, le pilote du projet doit être familiarisé avec le contenu du projet:



- par ses compétences de «traducteur» et de «passeur» (CALLON, 1996), il veille à ce que les objectifs et intentions liés au projet ainsi que ses effets positifs et négatifs soient perçus par les groupes d'intérêts et il cherche à intégrer les éventuels opposants afin que leurs points de vue contribuent à l'élaboration du projet — cela renvoie aux modalités d'intégration des différents acteurs concernés et aux formes que peut prendre leur engagement réciproque dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet;
- il fait en sorte que les acteurs associés à la démarche, non professionnels y compris, soient en mesure de communiquer ensemble, malgré leurs différents langages, d'assimiler les informations produites au cours des travaux, de saisir leur raison d'être et de reconnaître leurs apports. Il doit pouvoir gérer des incertitudes de nature multiple (technique, politique, juridique, financière).

«La fonction du pilote du projet consiste à nouer constamment des liens entre ambition politique et réalité des actions, entre dimension stratégique et gestion administrative, entre experts et profanes. Les compétences requises sont autant liées à la complexité engendrée par la coordination et le pilotage des nombreuses interventions qu'à la difficile régulation de systèmes d'action intégrant des intérêts hétérogènes: expérience, mise en relation, médiation, appartenance à des réseaux informels et capacité de traiter efficacement des tâches incertaines aux procédures pas toujours codifiées» (GODIER, 1999).

**On assiste à l'émergence progressive d'un milieu d'experts du management de projets urbains, voire à une spécialisation par type de projet urbain.**

*L'équipe chargée du pilotage du projet de tramway de Strasbourg est également chargée du pilotage du projet de tramway de Mulhouse.*

*Le pilote du projet du stade St-Jacques est le même pour le projet du Stade de Suisse.*

*Le pilote du projet d'équipement commercial et de loisirs de Malley-Lumières manage d'autres projets de ce type.*

Selon GODIER (1999), les experts du projet urbain se distinguent à la fois par leur position dans le dispositif global et par leur qualification et expérience, et peuvent correspondre à trois grandes figures professionnelles de l'aide à la décision. 1) conseillers stratégiques ils définissent les niveaux et les lieux de réflexion en matière de projet urbain. 2) D'autres professionnels sont au cœur du pôle technique de la maîtrise d'ouvrage et possèdent une culture et une vision large de la ville. 3) Divers maîtres d'œuvre apportent leur expertise contributive au processus.

### **Les craintes de l'acteur public**

Ces solutions ad hoc, qui selon les cas peuvent élargir le cercle des protagonistes de façon considérable, sont diversement perçues par l'acteur public. Les représentants des administrations les interprètent parfois davantage comme une contrainte que comme un atout. L'acteur public craint également une perte de maîtrise de la décision politique et le court-circuitage du débat démocratique. Par ailleurs la relation public-privé étant déjà difficile à gérer, il se demande où et quand le citoyen doit être associé? Ainsi, la

participation de la société civile est souvent perçue comme un passage obligé, un processus lourd, sans que l'on puisse mettre en évidence la valeur ajoutée qu'elle apporte en termes d'opération. C'est justement cette valeur ajoutée potentielle du recours à un processus participatif qui doit être analysée en regard des objectifs poursuivis, du contexte dans lequel se développe le projet et de l'appréciation des risques. Notons qu'aux bénéfices directement visibles (l'aboutissement du projet, l'intégration des multiples dimensions du projet, etc.) peuvent s'ajouter des valeurs plus immatérielles (émergence d'une culture de dialogue et de partenariat, apprentissage collectif, renforcement de la confiance entre population et autorités, etc.) qui doivent également être considérées dans la décision de recourir, ou non, à un processus participatif.

### **Quelques règles incontournables des processus participatifs<sup>10</sup>**

Les questions des acteurs à associer et des règles du jeu à mettre en place sont également centrales: qui décide des règles, qui est associé, avec quelle légitimité, quand, pourquoi, comment? Ces questions sont incontournables et il n'y a pas de solution standard. La structure organisationnelle doit être adaptée en fonction des objectifs et de l'appréciation des risques.

Cependant, certaines règles restent vraies dans tous les cas, et sont rappelées ci-dessous:

- tout processus participatif nécessite une volonté politique clairement affirmée;
- tout processus participatif doit être légitimé;
- sa mise en place doit tenir compte du contexte spécifique dans lequel il se développe;
- les acteurs associés doivent avoir compétence pour négocier par rapport aux intérêts qu'ils représentent;
- le politique est responsable de rendre crédible une participation, de fixer les règles du jeu;
- les modalités d'arbitrage en cas de conflit doivent être précisées;
- les règles du jeu doivent être actées, ce qui pose les acteurs en gardiens de ces règles;
- les règles du jeu peuvent être changées si elles ne sont plus adaptées à la situation, mais elles doivent faire l'objet d'un accord entre les partenaires;
- il est important d'identifier très vite le champ de négociation, les rôles et compétences de chaque partenaire aux différentes étapes, leurs droits et devoirs;
- l'organisation mise en place doit être la plus simple possible et doit être suffisamment flexible pour intégrer de nouvelles préoccupations et de nouveaux partenaires en cours de processus si cela s'avère nécessaire;
- l'articulation entre le processus participatif et la procédure formelle de décision politique doit être assurée.

---

<sup>10</sup> Voir bibliographie en Annexe 1.

#### 4. Conclusion: conséquences pour l'acteur public



Ce texte part du constat fait par les aménagistes cantonaux, que «les instruments de l'aménagement du territoire, à disposition, ne permettent plus de mener à bien la planification des projets qui présentent une grande complexité», mais l'ont-ils vraiment toujours permis précédemment?

Le constat des aménagistes est, à nos yeux, quelque peu «nostalgique» et découle d'une grande confiance ou d'attachement aux instruments de l'aménagement. Ces derniers ont permis, pensent-ils, de façonner le territoire, de le maîtriser de l'harmoniser. C'est vrai dans une certaine mesure, notamment au début de leur mise en place, dans les années 60-70. C'est à cette époque en effet que l'acte fort des arrêtés fédéraux urgents (AFU) a gelé l'expansion galopante des constructions.

Ensuite le zonage a permis de cristalliser les affectations dans chaque terroir communal. La zone agricole, la terre nourricière (notamment en période de crise) a été le rempart à l'expansion urbaine. Une certaine fixité et pérennité, établie grâce aux outils de l'aménagement, a tenté de contrecarrer l'entropie générée par la boulimie territoriale. Cette boulimie n'est pas étrangère à la découverte «libératrice» de la mobilité pour tous, mais surtout pour soi; grâce à la voiture bien entendu. Cette mobilité permettait de rendre accessibles toutes les portions du territoire et de s'y installer.

La fixité territoriale institutionnalisée, pour faire amende honorable, a tenu compte d'une évolution «ou fixité» démographique nationale de l'ordre de 12 millions d'individus en l'an 2000. Ce pronostic s'est avéré totalement faux. Toute chose était cependant déterminée et dimensionnée de façon «adéquante», à sa juste place et de la façon la plus pérenne possible; que peut-on rêver de mieux !

L'aménagement a tenté, à tors ou à raison, de maintenir «l'image que l'on se fait» du paysage helvétique: villes et villages, et beaucoup de verdure hors et dans le bâti. Mais la société a évolué, la mobilité, les échanges, les réseaux se sont développés, ramifiés et ont réticulé le territoire de toutes parts.

Dans les politiques publiques, il est reconnu que la pratique précède la règle et la loi, ces dernières intègrent donc les évolutions sociales. En aménagement du territoire au contraire, on a l'impression que la loi et le plan précèdent les comportements de la société ou plus exactement tentent de les canaliser.

Ces thèses, de la juste place étaient défendues par d'éminents urbanistes et institutions prestigieuses. Ils prétendaient, il n'y a pas si longtemps, que les entreprises, par exemple, n'avaient qu'à s'implanter dans les aires fixées par le plan, là où il y a de la place: «on prend les entreprises par la main et on les met là » où, par ailleurs, aucune firme n'aurait l'idée de s'implanter. Le cas de Galmiz contredit de façon pour le moins magistrale, pour ne pas dire dramatique, ce déterminisme.

Les règles ne sont pas un mal en soi, mais il ne faut pas inverser les priorités et dans bien des cas, il faut admettre que le projet précède le plan. Le projet est souvent une opportunité (souvent valable) qu'il faut accompagner par une planification de qualité. Il faut bien sûr le mettre en cohérence avec son environnement tant territorial que social, c'est-à-dire avec son jeu d'acteurs, l'adapter, lui donner du sens mais ne pas le tuer par une planification souvent exclusive et inadéquate.

L'acteur public ne peut plus, comme le passé, assurer tous les équipements publics ou à caractère éminemment public, mais doit composer avec des équipements collectifs à coloration privée plus ou moins affirmée; la plupart des exemples étudiés lors des «journées-ateliers» vont dans ce sens.

A la logique à la fois normative et linéaire caractérisant l'aménagement du territoire en Suisse depuis l'entrée en vigueur de la LAT, se superpose, voire se substitue progressivement une logique de développement territorial dont le projet devient l'élément central. Ainsi, on a moins affaire à un chainage: loi – plan directeur – plan d'affectation – réalisation du projet qu'à la succession inverse dans la mesure où ces différents éléments sont adaptés seulement si c'est indispensable pour la mise en œuvre du projet. Il en découle une responsabilité plus grande de l'acteur public qui doit alors:

- s'appuyer sur une vision partagée et des objectifs cohérents à long terme qu'il articule avec les opportunités qu'il se crée ou qui se présentent;
- jouer avec la vaste palette d'instruments à disposition pour intervenir sur le territoire (instruments «classiques» tels que plans directeurs, plans d'affectation, concours, notamment, et instruments plus nouveaux tels que chartes, conventions, contrats), en veillant à combiner légalité, légitimité et efficacité;
- développer les compétences nécessaires à des approches interdisciplinaires et multi-acteurs<sup>11</sup>; tant la formation que les échanges d'expériences sont à ce titre déterminantes.

L'acteur public et ses planificateurs doivent demeurer les gardiens du sens, de la cohérence du projet territorial tout au long du processus d'élaboration, de sa mise «en contexte». Il doit s'assurer que la concrétisation du projet restera dans «la ligne de cohérence», notamment s'il y a transfert «de témoin» entre projeteur et exécutant, voire gestionnaire du projet; à cette fin, bien entendu, les outils usuels de l'aménagement ne sont pas suffisants. Il faudra user de toute l'armada issue du droit privé comprenant: chartes, contrats, conventions, servitudes, etc. de façon savamment dosée pour assurer «la pérennité» de la qualité du projet (et non celle de la planification) à moyen et long terme.

---

<sup>11</sup> Ceci concerne d'ailleurs tout professionnel du développement territorial qu'il soit actif dans l'administration ou dans un autre cadre professionnel.

## Annexe 1: Bibliographie

- ASCHER François, 1991, *Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique*, in: *Sociedade e territorio* n° 13, pp 115-127
- ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 345 p.
- ASCHER François, 2000, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs: Essai sur la société contemporaine*, La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube, 300 p. (Monde en cours)
- ASCHER François, 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube, 103 p.
- BOURDIN Alain, 2000, *L'action locale*, in: *La question locale*, p. 133, Paris: Presses universitaires de France
- BOUTINET Jean-Pierre, 2001, *Anthropologie du projet*. Paris: Presses Universitaires de France, 350 p. (6<sup>e</sup> éd., Psychologie d'aujourd'hui)
- CALLON Michel, 1996, *Le travail de la conception en architecture*. Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme Bureau de la Recherche Architecturale (Les cahiers de la recherche architecturale N° 37)
- C.E.A.T. 2004, *La médiation au service du développement territorial*, Lausanne: C.E.A.T.(support de cours)
- C.E.A.T., ROLAND RIBI & ASSOCIES, URBAPLAN, 2001. *Mise en valeur des gares principales vaudoises et de leur environnement. Rapport de synthèse*. Lausanne: SAT Vaud.
- CLUB DES MAÎTRES D'OUVRAGE D'OPERATIONS COMPLEXES, 1996, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville*. Paris: Editions de l'Aube
- CHALAS Yves, 2000, *L'invention de la ville*. Paris: Anthropos, 199 p. (Villes)
- DECLEVE Bernard, FORRAY Rosanna & al. (dir.), 2002, *Coproduire nos espaces publics: Formation action recherche*. Louvain: Presses universitaires de Louvain, 195 p. (Territoires et développements durables)
- DECOUTERE Stéphane, 1996, Finalités et modalités du MT, in: DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique (éds.), *Le Management territorial: Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, p. 28, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes

- ELEB-HARLE NICOLE, 2000, *Conception et coordination des projets urbains*. Paris: Editions Recherches
- EMERY Yves, 1996, Origine, spécificités, évolutions du management public, in: DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique (éds.), *Le Management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, p. 94, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes
- FAUCONNET Marie, MOTTU Sophie, 2000, Pourquoi le management urbain?, in: Collage n° 3/00, Allschwil, FSU
- FINGER Matthias, ROSSIAUD Eric, 1996, Service public et globalisation: dynamiques organisationnelles et processus d'apprentissage, in: DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, JOYE Dominique (éds.), *Le Management territorial: Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, p. 116, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes
- GODBOUT Jacques T., 1987, *La démocratie des usagers*. Montréal: Boréal
- GODIER Patrice, TAPIE Guy, 1997, *Projets urbains, acteurs et processus: tendances européennes*, in: BONNET Michel (éd.), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1, Les acteurs du projet architectural et urbain, p 15-66, Paris: PCA
- GODIER Patrice, 1999, Une expérience de maîtrise d'ouvrage urbaine: professionnalisation et évolution des systèmes d'action dans l'élaboration du projet urbain de Bordeaux. <http://www.ramau.fr>
- HEMMATI, MINU, 2002, *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. London: Earthscan
- LATOUR Bruno, 1993, On technical mediation: Three talks prepared for The Messenger lectures on the evolution of civilization. Textes des conférences présentées à Cornell University
- LE CARDINAL Gilles, GUYONNET Jean-François, POUZOUILLIC Bruno, 1997, *La dynamique de la confiance: construire la coopération dans les projets complexes*. Paris: Dunod
- LE CORBUSIER, 1966 (1924), *Urbanisme*, Paris: Vincent Fréal & C.
- MASBOUNGI Ariella, 2001, *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*. Paris: La documentation française (Club Ville-aménagement)
- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, direction de l'architecture et de l'urbanisme, 1994, *Territoires à construire*. Paris: Villes et Territoires, 213 p.
- MOSCOVICI Serge, DOISE Willem, 1992, *Dissensions et consensus: une théorie générales des décisions collectives*. Paris: Presses universitaires de France

- RAABE Michel (dir), 2001, *Manuel du management de projet*. Paris: Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées
- REY Michel, 2004, *Le schéma directeur de l'Ouest lausannois: Un processus d'apprentissage innovateur. Enseignements pour les projets et démarches d'agglomération*. Lausanne: Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, 45 p.
- REY Michel, DECOUTERE Stéphane, RUEGG Jean, MONTEVENTI Lilli, 1993. La mise en valeur des terrains de gare. Conditions de réalisation et de mise en œuvre. Zurich: FNRS,.
- RUEGG Jean, MONTEVENTI WEBER Lilli, SFAR Doris, 1998-1999, Influences du jeu institutionnel, des savoir-faire professionnels et des représentations démocratiques sur la forme urbaine: Rapport. Lausanne: Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, 3 vol. (Action COST-C2: Grandes infrastructures et qualité de la forme urbaine)
- SECCHI Bernardo, 2002. *La città europea contemporanea e il suo progetto*. <http://brezza.iuav.it>
- SECCHI Bernardo, 2004, De l'urbanisme et de la société?. Conférence du 30 juin 2004: Grenoble, Université Pierre-Mendès-France
- SOEDERSTROEM Ola, COGATO LANZA Elena & al. (dir.), 2000, L'usage du projet: pratiques sociales et conception du projet urbain et architectural. Lausanne: Payot, 187 p.
- TAPIE Guy, 1999, *Interprofessionalité, management de projet et compétences* (Contribution préparatoire à la journée de travail du Réseau activités et métiers de l'architecture et de l'urbanisme du 10 décembre 1999), <http://www.ramau.archi.fr>

## Annexe 2: Personnes de contact pour les projets

|  |   |
|--|---|
| Zürich-West  | WEHRLI-SCHINDLER Birgit, directrice, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich           |
| Tram de Strasbourg                                       | LAURIN Yves, Directeur de projet tram-train, Société d'équipement de la région mulhousienne     |
| Restoroute de Lully                                      | WENGER Fred, Architecte-urbaniste, Urbaplan, Lausanne   |
| Restoroute de Bavois                                     | VERDON Bernard, Architecte-urbaniste, Administration cantonale, Service des bâtiments, Lausanne |
| Réaménagement de la place de la Gare d'Yverdon-les-Bains | ROUYER André, ancien Chef du Service d'urbanisme et bâtiments, Ville d'Yverdon                  |
| Stade St-Jacques à Bâle, et Stade de Suisse à Berne      | ZURKINDER Jean-Daniel, Juriste, Entreprise générale Marazzi SA, Muri b. Bern                    |
| Centre Malley-Lumière                                    | PERRIN Yves, Sous-directeur, Entreprise générale Karl Steiner SA                                |
| Centre Mondial du Cyclisme                               | STREBEL Jean-Pierre, Directeur exécutif du projet du Centre Mondial du Cyclisme                 |
| Valorisation du secteur Martinet-Morâche (gare) à Nyon   | BERTA Espero, Chef du Service d'urbanisme de la Ville de Nyon                                   |
| 3 <sup>e</sup> correction du Rhône                       | ARBORINO Tony, Chef du projet et responsable de la communication                                |



### **Annexe 3: Participants aux journées-ateliers**

|                        |   |
|------------------------|---|
| BERTA Espero           | Chef du Service d'urbanisme, Ville de Nyon  |
| COQUILLAT Fabien       | Architecte communal adjoint, Ville de Neuchâtel   |
| DE RIVAZ Xavier        | Architecte-urbaniste, Chef de projet, Dép. de l'aménagement, de l'équipement et du logement, GE |
| FAUCONNET Marie,       | Juriste, Urbaplan Lausanne et 3 <sup>e</sup> cycle IAUG   |
| GARDET Gilles          | Directeur, Dép. de l'aménagement, de l'équipement et du logement, GE                            |
| LYON-STANTON Rebecca   | Architecte, SAT, Lausanne   |
| MACQUAT Jacques        | Architecte-urbaniste, C.E.AT., Lausanne   |
| MONTEVENTI WEBER Lilli | Géographe-aménagiste, C.E.AT., Lausanne   |
| PERRIN Yves            | Sous-directeur, Karl Steiner SA   |
| REY Michel             | Economiste, C.E.A.T., Lausanne  |
| ROUYER André           | Ancien chef du Service d'urbanisme, Ville d'Yverdon   |
| SAILLEN Guy            | Urbaniste, Service de l'aménagement du territoire, Sion   |
| SCHALLER Jean-Marc     | Architecte de Ville, Service de l'aménagement, Fribourg   |
| VERDON Bernard         | Architecte-urbaniste, Service des Bâtiments, Lausanne   |
| WENGER Fred            | Architecte-urbaniste, Urbaplan, Lausanne  |
| WOEFFREY Bernard       | Chef de service, Service de l'AT, Neuchâtel   |
| ZURKINDER Jean-Daniel  | Juriste, Marazzi SA, Muri b. Bern   |